

เดินหน้าปฏิรูป โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ 59 โดย เพชร เหมือนพันธุ์

นำเสนอเมื่อ : 30 มี.ค. 2559

อาฟเตอร์ช็อก ลูกที่ 5 ลูกสุดท้ายที่เกิดตามมาจากนโยบาย ลดเวลาเรียนเพิ่มเวลารู้ โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นตัวปัญหาที่ใหญ่ที่สุดที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา หลังจากที่ได้ใช้โครงสร้างนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 นับเวลาได้ 14 ปี (หลัง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 2542) คนในกระทรวงศึกษาต้องทนอยู่กับสภาพของโครงสร้างองค์กรที่ “ไม่ประหยัดพลังงาน” มาถึงทศวรรษครึ่ง ผู้ชูก่อใจดีอดใจ ผู้ใช้ก็ต้องอดทน ผู้รองรับผลผลิตก็ได้สินค้าด้อยคุณภาพ แรงกระทบที่เกิดจากโครงสร้างนี้คือคุณภาพการศึกษาตกต่ำแบบตั้งไม่ขึ้น แม้อรัฐจะทุ่มงบประมาณลงไปอย่างมากมายเพียงใดก็แก้ปัญหาไม่ได้

เหตุที่รื้อกระทรวงศึกษาทิ้งในปี 2546 เพราะมีนักการศึกษาหรือนักการเมืองในสมัยนั้นเชื่อว่าการที่คุณภาพการศึกษาตกต่ำมีสาเหตุมาจากกระทรวงศึกษาธิการสมัยนั้นรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ไม่กระจายอำนาจให้สถานศึกษา ทำให้การบริหารจัดการภายในโรงเรียนไร้คุณภาพ จึงเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้การศึกษาลุ่มเหลว ดังนั้น 9 องค์กร จึงจำเป็นต้องออกแบบโครงสร้างองค์กรในกระทรวงศึกษาธิการใหม่ เพื่อกระจายอำนาจให้ผู้รับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงต้องรื้อโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการเก่าๆ ทิ้งไป สร้างบ้านใหม่ที่ทันสมัยขึ้นมาแทน ย้ายคนที่อยู่ในบ้านเก่าออกไปเพื่อรอขึ้นบ้านใหม่ แล้วก็สร้างบ้านสมัยใหม่เป็นแบบรูปทรงของ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น อเมริกา ออสเตรเลีย มาเป็นต้นแบบรวมกัน ทำให้เกิดเมืององค์กรใหม่ขึ้นมา มีนวัตกรรมใหม่ เพิ่มเติมอีก 3 องค์กร คือ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (ก.พ.ท.) คณะกรรมการตรวจสอบติดตามประเมินและนิเทศ (ก.ต.ป.น.) และคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรการศึกษา ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นองค์กรบุคคลที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการบริหารการศึกษาแต่ให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลเหนือซีอีโอขององค์กร คือเหนือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เหนือ ผอ.เขตพื้นที่การศึกษา

องค์กรใหม่ที่มีปัญหามากที่สุด คือ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ.
เกิดขึ้นมาแล้วสร้างปัญหาในการบริหารงานฝ่ายบุคคลมาก
เพราะที่มาของคณะกรรมการเหล่านี้มีความเป็นมาและต้นทุนสูง ต้องผ่านการแข่งขัน
การเลือกตั้งใช้ปัจจัยแลกเปลี่ยนเข้ามา หลายคนต่างมีพรรคพวก มีญาติพี่น้อง มีเพื่อนฝูง
จึงเกิดการถอนทุนคืนทุน ช่วยเหลือคนของตน อย่างนรังเกียจ

บ้านใหม่เสร็จแล้วในปี 2546 มีตำแหน่งงานสำคัญที่รองรับบุคลากรในส่วนภูมิภาคเพียง 175 เขตพื้นที่การศึกษา ไม่เพียงพอกับคนในตำแหน่งเก่าก่อนยุบกระทรวง คือ ศึกษาธิการจังหวัดจำนวน 76 คน สามีญศึกษาจังหวัดจำนวน 76 คน ประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 76 คน รวมแล้วมีคนถึง 228 คน ไม่นับรวมเจ้าหน้าที่ จึงเกิดการคนลดตำแหน่ง คนเก่าเขาเมื่ออพยพเข้ามาในโครงสร้างใหม่ ในบ้านหลังใหม่ จึงเกิดการแย่งตำแหน่ง แย่งสำนักงานกันจนวายไปทั่วประเทศ มีการรอนเรียนกันให้จนวายไปทั้งกระทรวง เหตุการณ์เหล่านี้เพิ่งจะสงบสุขหลังปรับโครงสร้างผ่านมาได้ 10 ปี

ความคาดหวังคราวนั้น
ที่หวังว่าจะเห็นคุณภาพการศึกษาคุณภาพชีวิตของบุคลากรในองค์กรดีขึ้นกลับหาไม่พบ หากคนมารับผิดชอบไม่ได้

เกิดอาการมีอิทธิพลจากภายนอกเข้ามาครอบงำองค์กร ผอ.เขต ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาลูกน้อง ต้องทำหน้าที่เผาระวังความปลอดภัยให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เสมอแม่ไก่กางปีกออกกปกป้องลูกไก่ให้ได้รับความอบอุ่นให้ได้รับความปลอดภัย เผ่าคอยระวังภัย จากเหยี่ยวร้าย อ.ก.ค.ศ. ที่คอยบินโฉบลงมาจกเอาลูกไก่ไปกิน บ้านใหม่ที่คาดว่าจะเป็นแต่ความอุดมสมบูรณ์ รมเย็น สงบสุข กลับไม่มีคุณภาพไม่เป็นดังที่ตั้งความหวังไว้

องค์กรใดที่เกิดมาแล้วไม่มีประโยชน์ เกิดเป็นโทษภัย เขาให้ตัดทิ้งครับ คำถาม 15 ปี พอหรือยังกับการทดลองที่ทรมาณ รื้อใดหรือยังครับองค์กรที่ไม่ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มแต่เป็นภัยต่อสังคม

เป้าหมายจริงๆ ของการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ ก็เพื่อต้องการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนไปยังหน่วยปฏิบัติการ โดยให้ยกเลิกหน่วยงานการศึกษาในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ให้ไปเกิดองค์กรใหม่ที่มีชื่อเรียกว่า เขตพื้นที่การศึกษา ให้ลดอำนาจปลัดกระทรวงลดอำนาจอธิบดีลง โดยสร้างองค์กรใหม่เข้ามาในระดับกระทรวง เป็น 5 องค์กรหลักเรียกว่า สำนักงานเลขาธิการต่างๆ และสำนักงานปลัดกระทรวง ตำแหน่งเจ้าสำนัก อยู่ในระดับซี 11 เป็นกระทรวงเดียวที่มีคนในระดับปลัดกระทรวงอยู่ถึง 5 คน

ในส่วนภูมิภาค โรงเรียนถูกปล่อยให้ให้อำนาจเต็มตามยถากรรมที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาในระดับอำเภอ แต่ให้มีเจ้านายในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ที่ดูแลไม่ถึง มีขนาดใหญ่โตมาก มีจำนวนโรงเรียนมากถึง 100-200 กว่าโรงเรียน บางจังหวัดมีระยะทางห่างไกลมาก ยากต่อการติดตามดูแล

การออกแบบเขตพื้นที่การศึกษาโดยไปลอกเลียนแบบคนอื่นเข้ามาแบบไม่ดูตาม้าตาเรือหรือโดยไม่ศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงประวัติความเป็นมาของเขาจึงเกิดปัญหาเช่นนี้

ในปี พ.ศ.2539 ผู้เขียนเคยไปเรียนที่ New York State University แห่งหนึ่งในอเมริกา ได้รู้จักกับผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา (Superintendent) ของเขา ได้ไปดูโรงเรียนของเขา เขายังทำหน้าที่เป็นครูใหญ่ (Principal) ด้วย ในเขตพื้นที่การศึกษาของเขา มีจำนวนโรงเรียนเพียง 9 โรงเรียน ครูใหญ่ทุกคนในเขต เป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ถามเขาว่า ในหนึ่งเขตพื้นที่การศึกษา มีจำนวนโรงเรียนเท่าใด เขาตอบว่า มีประมาณ 8-20 โรงเรียน ในโรงเรียนจะมีคณะกรรมการ (School Board) ที่มีตัวแทนจากองค์กรปกครองท้องถิ่น เขามารวมเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อตรวจสอบติดตามประเมินผลงานของโรงเรียน และจัดสรรงบประมาณสนับสนุนโรงเรียน จากภาษีการศึกษาของท้องถิ่น เมื่อเขามีหน้าที่หาเงินมาสนับสนุนเขาจึงมีอำนาจด้วย

ส่วนคณะกรรมการสถานศึกษาของประเทศไทย ไม่มีหน้าที่หาเงินมาช่วยโรงเรียนจึงไม่มีอำนาจเหนือโรงเรียน ในส่วนภูมิภาค บางโรงเรียน หากคนมาเป็นกรรมการสถานศึกษาแทบไม่ได้ คนที่เป็นแล้วก็ต้องขอร้องไม่ไหลออก ไม่ให้หมดอายุ ขอให้อยู่ต่อไปเรื่อยๆ เวลาเชิญประชุม ก็ไม่ค่อยอยากมารวม เพราะมาที่ไร โรงเรียนขอเงินบริจาคทุกที จนบอกว่าเอาอย่างไรเอากันครับ ที่ประชุมตกลงบริจาคคนละเท่าไรก็ยินดีบริจาคตามที่ประชุมครับ ต่างกับโรงเรียนที่มีชื่อเสียงในเมืองใหญ่ ที่มีแต่คนอยากจะเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา เพราะเป็นแล้วสามารถฝากลูกหลานเขาเรียนได้

ในประเทศเวียดนาม คณะกรรมการสถานศึกษา เขาเชิญ ตัวแทนผู้ปกครองชั้นเรียน ชั้นละ 1 คน มารวมกันเป็นกรรมการสถานศึกษาเขามาร่วมเหลือโรงเรียนเขามาร่วมสอนบุตรหลานของตนเอง เขามาร่วมทำกิจกรรมของโรงเรียนเพื่อให้ช่วยบุตรหลานของพวกเขาเอง มีที่มาเพราะเขามีหน้าที่รับผิดชอบบุตรหลานของเขาด้วย

การออกแบบกรรมการสถานศึกษาของประเทศไทย ที่ผู้ใช้ไม่ได้ออกแบบ ผู้ออกแบบไม่ได้ใช้ พ.ร.บ.เป็นผู้กำหนดว่าสถานศึกษาต้องมีคณะกรรมการสถานศึกษาจำนวนหนึ่ง ตามขนาดของสถานศึกษา บุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาต้องประกอบด้วย ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีผู้หญิงไม่น้อยกว่า ... คน ต้องมี บรรพชิตอยู่ด้วย การกำหนดแบบนี้ สามารถใช้ได้โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียงเท่านั้น ในชนบท

ต้องไปกราบงอนง้อขอร้องให้ผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษา

การแก้ปัญหาที่ไม่เป็นเรื่องยากเลยครับ แก่ที่ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ตัดองค์กรที่ออกเงยออกมาไม่เป็นประโยชน์ทิ้งไป เปลี่ยนอำนาจของประธานกรรมการ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. มาให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมาให้ ผอ.เขต ให้ประธานของคณะกรรมการ เป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร เพราะท่านเหล่านี้เป็นเจ้าของบ้านเป็นแม่ไก่ที่เฝ้าดูแลความเจริญก้าวหน้าของลูกไก่ ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่แล้ว

**อย่าไปกลัวว่าจะเกิดความล่าช้าจะเกิดการทุจริต
เพราะคนที่จะขึ้นมาถึงตำแหน่งสำคัญเหล่านี้ ต้องไม่ธรรมดา
ผวนการอบรมปลูกฝังคุณธรรมที่ดั่งามที่เพียงพอที่จะโตขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้นำได้
ต้องมีจิตสำนึกผิดชอบชั่วดีเพียงพออยากที่คนภายนอกจะดูแลได้เท่า**

สิ่งที่ต้องปฏิรูปในโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการจริงๆ คือ ลดสำนัก 5 สำนักในระดับกระทรวงศึกษาลงไปเหลือเพียงสำนักเดียว คือสำนักงานปลัดกระทรวง เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นซีอีโอของกระทรวง เพิ่มองค์กรที่เป็นมันสมองของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นมาคือ กรมวิชาการ ลดอำนาจของคณะบุคคลที่ไม่มีหน้าที่บริหารงานลง ลดบทบาทอำนาจของ ก.ค.ศ., อ.ก.ค.ศ.ลง เพิ่มอำนาจแก่เลขาธิการ สพฐ. ให้แก่ ผอ.เขตเป็นซีอีโอขององค์กรให้ได้จริง ให้ 3 องค์กรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบูรรวมกัน ให้มีเฉพาะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ให้ทำหน้าที่แทนองค์กรที่บูรรวมกันได้ ให้มีหน่วยงานที่ไกลขีดสถานศึกษาในระดับอำเภอ หรือให้ขนาดของเขตพื้นที่การศึกษาเล็กลงเพื่อให้การติดตามตรวจสอบประเมิน (Monitory) ได้ผลจริง

ให้โรงเรียนเป็นผู้ออกแบบคณะกรรมการสถานศึกษาตามสภาพบริบทของแต่ละโรงเรียน ลดการทดสอบประเมินผลต่างๆ เพื่อวัดคุณภาพนักเรียนลง เช่น ทดสอบระดับชาติ (National Test ; NT) O-NET, A-NET, GAT, PAT, ETC.) เป็นกิจกรรมที่ลบกวนโรงเรียนครูและเด็กมาตลอด ครูต้องลดเวลาเรียนเด็กลงเพื่อกลับมาดูเด็กของตนเองให้สอบในกิจกรรมเหล่านี้อย่างเอาเป็นเอาตาย ไขเวลาเป็นเดือน เพราะถ้าลูกศิษย์ของตนเองได้คะแนนต่ำมาก จะมีผลต่อความเจริญก้าวหน้าของครู ของผู้บริหารโรงเรียน ของ ผอ.เขตพื้นที่การศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อว่าไร้ประสิทธิภาพ

ให้ยกเลิกการประเมินผลงานครู ผู้บริหารโรงเรียนที่เป็นการประเมินกระดาษ (Paper Evaluation) เป็นการประเมินผลผลิต (Product Evaluation) แทน ยกเลิกการประเมินขบวนการหรือวิธีการจัดเรียนการสอน ให้โรงเรียนเขาไปค้นหานวัตกรรมของเขาเอง

หวังอย่างยิ่งว่า พลังแรงสันสะเทือนจากนโยบาย ลดเวลาเรียนเพิ่มเวลารู้ในครั้งนี้ จาก ออฟเตอร์ซ็อก หลายๆ ครั้ง จะเกิดวินาศกรรมต่อองค์กรที่เป็นปัญหาที่ไร้ประโยชน์ต่อขบวนการบริหาร และลุ่มลางกิจกรรมที่ไร้สาระระบบขบวนการเรียนการสอนของครูและเด็กให้หายสาบสูญไป ก่อให้เกิดนวัตกรรมเทคโนโลยีใหม่ ที่มีคุณภาพต่อการจัดการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21 นี้ให้ทันเพื่อนบ้านให้ได้

ที่มา [มติชนออนไลน์](#) วันที่ 30 มีนาคม 2559